

# APĂRAREA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV A DREPTURILOR VĂTĂMATE DE AUTORITĂȚI, ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA – STUDIU DE CAZ (PARTEA I)

*Prof. univ. dr. Ștefan BELECCIU*  
*Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova*

*Drd. Igor ȘEVCENCO*  
*Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova*

## **Abstract**

*The study of the problem of defending the rights harmed by the authorities is an important one, but also current, because, in order to solve it, it is necessary to know the actions of people in such situations and to appreciate the efficiency of the administrative litigation mechanism. Such an assessment is possible only as a result of the analysis of concrete cases of injury to human rights by the authorities and of the ways in which such disputes are settled by the competent courts. This article discusses the analysis of a real case examined in the administrative court, based on which we intend to highlight the administrative activities of the public authority as the subject of the case and how a public authority can harm (people) rights recognized by law.*

**Keywords:** *administrative litigation, rule of law, citizen, abuse, harm, case, public administration, human rights.*

## **Introducere**

Studierea problemei apărării drepturilor vătămăte de autorități este pe cât de importantă, pe atât și de actuală, întrucât, pe de o parte, este necesar de a cunoaște cum trebuie să procedeze cetățenii în astfel de situații, iar, pe de altă parte, este necesar a evalua situația în ansamblu și a aprecia cât de eficient este mecanismul contenciosului administrativ în realitate, dincolo de reglementarea normativă și tratarea doctrinară a acestuia.

Evident, o astfel de evaluare este posibilă doar în rezultatul analizei cazurilor concrete de vătămare a drepturilor persoanei de către autorități și a modalităților de soluționare a unor astfel de litigii de către instanțele de judecată competente.

**Scopul studiului de față** rezidă în analiza unei caz real examinat în instanța de contencios administrativ, în baza căruia ne propunem să reliefăm cum, propriu-zis,

o autoritate publică poate să vatăme drepturi recunoscute de lege (persoanelor) și să dăm o apreciere modalității date de apărare a drepturilor vătămate de autorități, a rolului efectiv al instanței de contencios administrativ în apărarea drepturilor în baza noii legislații în materie (*Codul administrativ al Republicii Moldova*).

Dat fiind faptul că speța înglobează diferite nuanțe importante, ceea ce ar face analiza destul de voluminoasă, ne propunem să secționăm subiectul pe două segmente distincte: primul – analiza activității administrative a autorității publice ca subiect al speței (analiză pe care o vom realiza în partea I-a a demersului științific) și, al doilea – analiza modului de soluționare a litigiului în instanța de contencios administrativ (desfășurată în partea a II-a).

### Rezultate obținute și discuții

Pentru realizarea studiului, am selectat un litigiu juridic concret, iscat între **cetățeanul X și autoritatea publică Y**, soluționat de către instanțele de judecată naționale. Pe parcursul analizei, datele concrete ale cauzei (cum ar fi: numele persoanei, denumirea autorității, zilele/datele în care s-au întreprins anumite acțiuni etc.) vor fi intenționat modificate.

Cele mai importante circumstanțe de fapt ale speței sunt următoarele:

a) **cetățeanul X** a activat în cadrul **autorității Y** timp de 24 de ani, având statutul de militar;

b) la expirarea acestui termen, a solicitat eliberarea din serviciul militar în baza prevederilor art. 35 alin. (3) lit. m) din *Legea nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor*<sup>1</sup> (din inițiativă personală);

c) prin *Ordinul MAI al RM din 01.06.2019 cu privire la întreruperea raporturilor de muncă*, **cetățeanul X** a fost eliberat în baza prevederilor legale citate, cu trecerea acestuia în rezerva Forțelor Armate;

d) ca urmare, prin *Ordinul autorității Y* (emis la scurt timp) s-a dispus:

- **cetățeanul X** să fie exclus din listele efectivului Unității militare Z<sup>2</sup> (din ziua emiterii ordinului);

- **achitarea indemnizației unice de eliberare din serviciul militar în mărime de 14 solde lunare** în conformitate cu prevederile art. 19 alin. (3) lit. d) din *Legea nr. 162/2005* și art. 33 din *Legea nr. 219/2018*<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> *Legea nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor*, în M. Of. nr. 129-130 din 30.09.2005 (modificată prin *Legea nr. 49 din 12.03.20*, MO 101/07.04.20).

<sup>2</sup> Cu titlul de precizare, menționăm că în analiza noastră prin noțiunea de „autoritate Y” avem în vedere atât unitatea militară Z, cât și autoritatea ierarhic superioară acesteia. Nu vom face distincție concretă între acești subiecți, întrucât, prin răspunsul dat la petiție, unitatea militară Z nu a făcut altceva decât să execute ordinul primit de la autoritatea ierarhic superioară, care de una singură a avut statutul de pârât în procesul judiciar.

<sup>3</sup> *Legea nr. 219/2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri*, în M. Of. nr. 462-466 din 12.12.2018 (modificată prin *Legea nr. 11 din 12.02.21*, MO73/11.03.21).

e) în pofida recunoașterii *dreptului la indemnizație unică* pentru eliberarea din serviciul militar, achitarea acesteia nu s-a realizat la eliberare, **cetățeanul X** fiind nevoit să depună mai întâi o *petiție*, după care o *cerere prealabilă*, pentru ca în final, ca urmare a refuzului primit, să se adreseze în instanța de judecată;

f) înainte de prima ședință de judecată, **autoritatea Y** a achitat în întregime **cetățeanului X** indemnizația pentru eliberarea din serviciul militar;

g) dat fiind faptul că întârzierea înregistrată de autoritate a însumat în total 200 zile, chiar în cadrul primei ședințe de judecată **cetățeanul X** și-a completat cererea sa de chemare în judecată, solicitând plata unei *dobânzi de întârziere* (prevăzută de legislația muncii), precum și despăgubiri pentru prejudiciul moral suportat;

h) ca urmare a formulării acestor noi pretenții, instanța de judecată (specializată în contencios administrativ) și-a declinat competența, acțiunea fiind remisă spre distribuire aleatorie instanței de drept comun (prin încheiere nesusceptibilă de recurs);

i) în final, instanța de drept comun a respins acțiunea, iar hotărârea acesteia, fiind atacată cu apel, a fost casată. Instanța de apel a emis o nouă hotărâre, sub formă de încheiere, prin care s-a declarat inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ înaintată de **cetățeanul X** (fiindu-i recunoscut dreptul de a se adresa repetat în justiție după ce va respecta procedura prealabilă). În final, Curtea Supremă de Justiție a declarat recursul înaintat pe cauza dată inadmisibil.

Pornind de la cele enunțate, subliniem că obiectul litigiului analizat constă în încălcarea de către **autoritatea Y** a *dreptului cetățeanului X la indemnizația de eliberare din serviciul militar*, recunoscut atât de lege (art. 33 din *Legea nr. 219/2018*), cât și de actul administrativ individual (*Ordinul autorității Y*).

Mai mult, în cazul dat, putem spune că **autoritatea Y**, prin activitatea administrativă desfășurată, a încălcat grav *dreptul de proprietate* al **cetățeanului X** asupra sumei de bani care formează conținutul indemnizației (aspect relevat de CEDO în jurisprudența sa), ceea ce contravine nu doar art. 46 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova*<sup>4</sup> (potrivit căruia „dreptul de proprietate privată este garantat”), dar și legii civile (art. 501 alin. (1) și (2) din *Codul civil al Republicii Moldova*<sup>5</sup>), care dezvoltă și continuă textul constituțional, statuând că „proprietatea este inviolabilă”.

Generalizând, putem afirma că *dreptul vătămat din speță* întrunește cerința prevăzută la art. 17 din *Codul administrativ al Republicii Moldova*<sup>6</sup> – „fiind stabilit de

<sup>4</sup> *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994, republicată în M. Of. nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin *Legea nr. 120 din 23.09.2021 /MO238/01.10.2021*).

<sup>5</sup> *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002, republicat în M. Of. nr. 66-75 din 01.02.2019 (modernizat în baza Legii nr. 133 din 15.11.18, MO467-479/14.12.18).

<sup>6</sup> *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018, în M. Of. nr. 309-320 din 17-08-2018 (modificat prin *Legea nr. 175 din 11.11.21, MO302-306/10.12.21*).

lege”, fapt ce i-a deschis practic calea **cetățeanului X** spre apărare în instanța de contencios administrativ.

În concret, precizăm că încălcarea dreptului în cazul dat a luat forma unei *restrângeri/limitări a exercitării acestuia* de către titular<sup>7</sup>. Luând în considerație acest moment, suntem de părerea că în baza unei analize atente a detaliilor raportului juridic litigios și a legislației în vigoare incidente, se pot desprinde câteva coordonate importante pentru aprecierea legalității activității administrative a autorității publice implicate, se poate contura o soluție viabilă pentru „dezlegarea” echitabilă a acestuia și, totodată, aceasta ne-ar permite să dăm și o apreciere obiectivă a soluției pronunțate de către instanțele naționale de contencios administrativ și să evaluăm modul în care acestea au aplicat legislația în cazul dat.

Evident, punctul de plecare în analiza noastră îl constituie motivele și temeiurile invocate de către **autoritatea Y** atunci când a refuzat plata *indemnizației de eliberare din serviciul militar* (prin răspunsul dat la petiție și la cererea prealabilă).

În concret, în conținutul răspunsului dat la *petiție*, **autoritatea Y** a explicat: „la data de (...) a parvenit nota telefonică (de la autoritatea ierarhic superioară), în care este indicată suspendarea plății indemnizației unice de eliberare din serviciul militar, cu excepția calculării și reflectării în evidența contabilă a dreptului asupra acesteia, până la completarea și modificarea noțiunii de *soldă lunară* prevăzută de *Legea nr. 162/2005*. Drept urmare, **autoritatea Y** urmează a face plata respectivă imediat în urma parvenirii unor acte normative în concordanță cu prevederile *Legii nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*<sup>8</sup>”.

În continuare, în răspunsul dat la *plângerea prealabilă*, **autoritatea Y** a menționat: „la moment suntem în imposibilitatea obiectivă de a achita soldele solicitate până la clarificarea impedimentelor comunicate”. Principalele impedimente invocate au constatat în:

- diferența dintre noțiunea de **soldă lunară**, definită în art. 2 din *Legea nr. 162/2005* și cea de **salariu lunar**, definită în *Legea nr. 270/2018*, ceea ce face dificilă calcularea cuantumului indemnizației unice;
- nesoluționarea la moment a acestor neclarități de către responsabili (MAI și Ministerul Finanțelor).

Așadar, generalizând, apreciem că **autoritatea Y** a admis restrângerea/limitarea dreptului **cetățeanului X** la indemnizație (prin refuzul efectuării plății acesteia) din motivul *necunoașterii modului de interpretare și aplicare corectă a legii* în materie referitoare la calcularea acesteia (cu toate că calculul s-a realizat concomitent cu eliberarea din serviciu). Pentru a da o apreciere juridică a refuzului

---

<sup>7</sup> Șevcenko I., *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități*, în Materialele conferinței științifice „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice” (din 9 decembrie 2021), Chișinău 2022, p. 265.

<sup>8</sup> *Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*, în M. Of. nr. 441-447 din 30.11.2018 (modificată prin *Legea nr. 204 din 24.12.21, MO325-333/31.12.21*).

și motivului invocat de către **autoritatea Y**, în cele ce urmează ne propunem să analizăm prevederile legale incidente la caz.

Cea mai importantă normă juridică relevantă speței, în opinia noastră, este norma cuprinsă în art. 21 din *Codul administrativ al Republicii Moldova*, care prevede:

„(1) *Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.*”

Observăm că, în baza prevederilor citate, nici autoritățile publice, nici instanțele de judecată nu pot dispune *limitarea exercitării drepturilor persoanelor* decât în cazurile *expres stabilite de lege*.

Prin urmare, pentru ca refuzul **autorității Y** în realizarea dreptului la indemnizație a **cetățeanului X**, să fie unul legal, a fost necesar ca **autoritatea** să invoce temeiul legal expres care i-a permis să suspende plata indemnizației. Din ambele răspunsuri oferite **cetățeanului X**, se poate desprinde că **autoritatea Y** nu a invocat nici un temei legal, limitându-se doar la expunerea unor motive justificative. În paralel, la caz, am constatat că nici *Legea nr. 162/2005* nu conține reglementări exprese în acest sens care să permită suspendarea exercitării dreptului în cauză (suspendarea plății indemnizației de eliberare din serviciul militar).

În lumina acestor realități, putem deduce că acțiunile **autorității Y** în cazul dat pot fi calificate atât ca o încălcare a prevederilor art. 21 alin. (3) din *Codul administrativ al RM*, cât și ca o încălcare vădită a dispozițiilor art. 54 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova*, potrivit cărora „*exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege*”.

În opinia noastră, această constatare este suficientă pentru a argumenta vătămarea dreptului **cetățeanului X** și atragerea la răspundere a **autorității Y**, doar că nu dorim a ne limita la acest moment, întrucât cazul dat prezintă importanță și sub alte aspecte destul de relevante pentru înțelegerea mai profundă a abaterii admise de **autoritatea Y** și a mecanismului de apărare a drepturilor vătămăte de către autorități în general.

Continuând raționamentul, pentru a confirma calificarea juridică dată mai sus conduitei **autorității Y**, considerăm necesar a vedea și care sunt reglementările din legislația muncii incidente cazului, întrucât potrivit acesteia *indemnizația de eliberare din serviciul militar (indemnizația de eliberare din serviciu)* face parte din categoria *plăților salariale*. În acest sens, prezintă interes prevederile *Codului muncii al Republicii Moldova*<sup>9</sup>, care stabilesc momentul achitării plăților salariale în caz de încetare a raporturilor de muncă. Asemenea dispoziții atestăm în art. 143, potrivit căruia:

<sup>9</sup> *Codul muncii al Republicii Moldova* nr. 154 din 28.03.2003, în M. Of. nr. 159-162 din 29.07.2003 (modificat prin *Legea nr. 4* din 21.01.22, MO40-44/11.02.22).

„(1) Dacă nu se contestă cuantumul tuturor sumelor ce se cuvin salariatului de la unitate, efectuarea achitărilor se face: a) în caz de încetare a contractului individual de muncă cu un salariat care continuă să lucreze până în ziua eliberării din serviciu - în ziua eliberării; b) în caz de încetare a contractului individual de muncă cu un salariat care nu lucrează până în ziua eliberării din serviciu (concediu medical, absență nemotivată de la serviciu, privațiune de libertate etc.) – cel târziu în ziua imediat următoare zilei în care salariatul eliberat a cerut să i se facă achitățile. (2) Dacă se contestă cuantumul sumelor ce se cuvin salariatului la eliberare din serviciu, angajatorul este obligat, în orice caz, să-i plătească, în termenele prevăzute la alin.(1), suma necontestată.”

În baza acestei norme, constatăm că, în speță, indemnizația de eliberare din serviciu urma să fie achitată în ziua eliberării (întrucât **cetățeanul X** nu a contestat cuantumul indemnizației ce i s-a calculat și a continuat să lucreze până în ultima zi).

Referitor la precizarea faptului care a fost totuși ziua eliberării, atragem atenția la art. 35 alin. (5) din *Legea nr. 162/2005*, care prevede:

„*Militarii se consideră eliberați din serviciul militar din ziua când au fost radiați din tabelul nominal al unității militare. Militarul urmează să fie radiat din tabelul nominal nu mai târziu de 2 luni de la data emiterii ordinului cu privire la eliberarea lui din serviciul militar, fără a lua în considerare termenul aflării militarului în concediu.*”

În speță, după cum am menționat mai sus, **cetățeanul X** a fost radiat din lista efectivului militar la data emiterii Ordinului de către **autoritatea Y**. Prin urmare, cel târziu în următoarea zi, potrivit legislației citate, urma să fie efectuată plata indemnizației (plată ce efectiv s-a realizat peste 200 de zile).

Pornind de la prevederile invocate, devine evident că, prin întârzierea admisă la plata indemnizației (către **cetățeanul X**), **autoritatea Y** a încălcat flagrant și normele imperative ale legislației muncii (de rând cu normele constituționale și normele *Codului administrativ al RM* citate mai sus), fapt ce ne permite să calificăm conduita (activitatea administrativă) a acesteia ca fiind una **ilegală**.

Dincolo de constatarea lipsei temeiului normativ care să permită suspendarea legală a plății indemnizației de eliberare din serviciu, conduita **autorității Y** mai poate fi evaluată și din alte perspective, la fel de importante pentru aprecierea obiectivă a legalității/ilegalității acesteia.

În ordinea dată de idei, este binevenit a vedea dacă la caz **autoritatea Y** a recurs la exercitarea dreptului său discreționar, reglementat în art. 16 din *Codul administrativ al RM*, după cum urmează:

„(1) Dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. (2) Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.”

Dat fiind faptul că legislația (invocată mai sus) nu prevede expres posibilitatea suspendării exercitării dreptului la indemnizație a **cetățeanului X**, apreciem că **autoritatea Y** în cazul dat a dispus suspendarea prin exercitarea dreptului său discreționar, doar că prin restrângerea dreptului în cauză a depășit limitele legale

ale acestuia, intrând în sfera arbitrarului, ceea ce este interzis expres de normele *Codului administrativ* (citate mai sus).

Pentru a argumenta exercitarea arbitrară a *dreptului discreționar* de către **autoritatea Y**, vom analiza mai detaliat motivele invocate de către aceasta pentru suspendarea plății, luând ca reper și unele norme legale relevante în materie.

Așadar, principalul motiv invocat de **autoritatea Y** pentru justificarea suspendării exercitării *dreptului la indemnizație unică*, după cum a fost expus mai sus, rezidă în „diferența dintre noțiunea de *soldă lunară* (definită în art. 2 din Legea nr. 162/2005) și cea de *salariu lunar* (definită în Legea nr. 270/2018), ceea ce face dificilă calcularea cuantumului indemnizației unice”.

Pe marginea acestui motiv, atragem atenția la următoarele momente:

În primul rând, s-a creat artificial o confuzie atunci când s-au comparat aceste noțiuni. Legea nr. 270/2018 cuprinde, în art. 4, definiția legală nu doar pentru noțiunea de *salariu lunar*, dar și pentru noțiunea de *salariu de bază*, după cum urmează: „*salariu de bază – element din partea fixă a remunerației lunare la care are dreptul personalul din unitățile bugetare, corespunzător clasei de salarizare stabilite în funcție de categoria de calificare, vechimea în muncă, nivelul unității bugetare la care se prestează activitatea, în corespundere cu anexele la prezenta lege*”; „*salariu lunar – retribuție bănească care include salariul de bază și toate sporurile, premiile și alte drepturi salariale acordate suplimentar la salariul de bază corespunzător fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar*”.

La rândul său, Legea nr. 162/2005 definește *soldă lunară* că: „*salariul funcției, sporul pentru gradul militar și sporul pentru vechime în serviciul militar, suplimente și sporuri la salariul funcției și alte plăți de stimulare cu caracter permanent*”.

Privind aceste noțiuni în coroborare (primele două cu cea de-a treia), se poate constata că elementul soldei lunare – *salariul funcției* (care nu este înțeles de **autoritatea Y**), reprezintă acea parte fixă a remunerației lunare la care are dreptul personalul din unitățile bugetare, corespunzător clasei de salarizare stabilite în funcție de categoria de calificare, vechimea în muncă, nivelul unității bugetare la care se prestează activitatea” (deci, *salariul de bază*), la care se adaugă celelalte elemente ale soldei – sporurile, suplimentele, premiile, plățile de stimulare etc. (elemente care completează *salariul lunar*, de rând cu *salariul de bază*).

Practic, toate aceste elemente sunt reflectate destul de clar în calculul efectuat de **autoritatea Y** a cuantumului indemnizației unice recunoscută **cetățeanului X**, ceea ce confirmă încă o dată faptul că invocarea neclarității legii pentru suspendarea aplicării acesteia a fost o confuzie creată artificial, nefiind clar scopul acesteia.

În al doilea rând, dincolo de simplitatea și claritatea interpretării coroborate a acestor noțiuni, atragem atenția că, potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative<sup>10</sup>: „*Normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate*

<sup>10</sup> Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în M. Of. nr. 7-17 din 12.01.2018.

*anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială."*

Prin urmare, pornind de la faptul că, în speță, Legea nr. 162/2005 este o *lege specială* (întrucât reglementează statutul unor subiecți strict determinați) în raport cu caracterul *general* al Legii nr. 270/2018, putem constata că aplicabilă trebuia să fie norma specială, adică definiția noțiunii de *soldă lunară*, ceea ce ar fi exclus necesitatea interpretării coroborate a celor trei noțiuni.

În al treilea rând, atragem atenția că motivele invocate de către **autoritatea Y** ridică serioase semne de întrebare referitor la respectarea competențelor sale legale. La o analiză atentă a răspunsului dat **cetățeanului X** (prin care l-a informat despre suspendarea plăților), constatăm că **autoritatea Y** și-a depășit considerabil competența, întrucât:

- a dispus suspendarea unor norme legale – fiind vorba despre norma care definește noțiunea de *soldă lunară* și norma care consacră dreptul la indemnizația unică de eliberare din serviciul militar (ambele cuprinse în Legea nr. 162/2005);

- a dispus suspendarea pe un termen practic nedeterminat – „până la completarea și modificarea noțiunii de *soldă lunară* prevăzută de Legea nr. 162/2005” (după cum este menționat în nota telefonică);

- a ignorat faptul că atribuția suspendării acțiunii legii ține de competența exclusivă a Parlamentului – autoritatea emitentă a actului normativ în cauză (Legea nr. 162/2005).

În concluzie, subliniem că aceste momente denotă destul de clar că decizia **autorității Y** de suspendare a plății indemnizației unice pentru clarificarea noțiunii de *soldă lunară* este una ilegală și din considerentul că aceasta și-a depășit competența prevăzută de lege, nefiind în drept să suspende acțiunea normelor cuprinse în legi (ci doar a propriilor sale acte).

În aceeași ordine de idei, atragem atenția și asupra faptului că prin măsura suspendării, dispusă de **autoritatea Y** și prin refuzul ulterior (la etapa procedurii prealabile) de a efectua plata indemnizației, a fost încălcat și *principiul proporționalității* consacrat expres în *Codul administrativ al RM*. Astfel, în temeiul dispozițiilor art. 29 din Cod, apreciem că refuzul **autorității Y** de a efectua plata indemnizației nu a fost proporțională, întrucât:

- acesta (refuzul) **nu a fost potrivit** pentru scopul pe care l-a urmărit **autoritatea** (de a obține interpretarea legală a noțiunii de *soldă lunară*);

- acesta **nu a fost necesar** pentru atingerea scopului dat (interpretarea putând fi obținută și fără suspendarea plăților); și

- acesta **nu a fost rezonabil**, deoarece ingerința pe care a admis-o autoritatea a fost disproporționată în raport cu scopul pe care l-a urmărit (prin aceasta încălcându-se mai multe prevederi legale, inclusiv fiind vătămat dreptul **cetățeanului X**).



În contextul dat, considerăm oportun a reveni la problema *dreptului discreționar* pe care l-a exercitat **autoritatea Y** și la o altă normă importantă care îl reglementează. Este vorba despre art. 137 alin. (1) și (2) din *Codul administrativ al RM*, potrivit căruia:

„(1) În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. (2) Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.”

Subsumând cele întâmplate la normele legale citate, constatăm că, la caz, **autoritatea Y** a avut trei opțiuni:

- fie prima - să efectueze plata indemnizației la timp, calculând cuantumul acesteia în baza normei-definiții din Legea nr. 162/2005 (deci, cum a făcut-o și până la acea dată), întemeindu-și decizia pe art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100/2017,
- fie a doua - să amâne plata pe un termen foarte scurt, pentru a obține o consultație referitor la modul de stabilire a cuantumului indemnizației,
- fie a treia - să suspende plata, invocând imprecizia normei (fără a avea vreun temei legal în acest sens).

Dat fiind faptul că ultimele două opțiuni sunt în esență ilegale, conform art. 137 alin. (2) din *Codul administrativ al RM*, **autoritatea Y** a fost obligată să opteze pentru prima variantă, ceea ce nu s-a realizat. Prin urmare, și sub acest aspect autoritatea nu și-a exercitat dreptul discreționar conform legii, ceea ce poate fi calificat ca un *abuz de drept* (o exercitare arbitrară a acestuia).

Dincolo de cele analizate, unele reflecții se impun și pe marginea *termenului de suspendare a plății indemnizației*, și anume,

- potrivit răspunsului la petiție; „**autoritatea Y** urmează a face plata respectivă imediat în urma parvenirii unor acte normative în concordanță cu prevederile *Legii nr. 270/2018*”;
- potrivit răspunsului la cererea prealabilă: „soluționarea acestor neclarități de către responsabili (MAI și Ministerul Finanțelor)”.

Prin urmare, putem constata că **autoritatea Y** practic a dispus suspendarea, fie până la obținerea unei interpretări oficiale a normelor juridice incidente în speță, fie până la modificarea *Legii nr. 162/2005* în conformitate cu *Legea nr. 270/2018*. Evident, în ambele cazuri vorbim despre un termen nedeterminat. Mai mult, în acest caz am putea pune în discuție dacă în general este posibil așa ceva, nu doar teoretic, dar și practic.

Pe marginea acestui aspect, de asemenea, se impun câteva observații importante:

În primul rând, dat fiind faptul că **autoritatea Y** a solicitat practic o *interpretare oficială a noțiunilor legale*, sunt incidente în acest context normele *Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017*, care în art. 72 alin. (2) prevede expres: „*Interpretarea*

oficială a legilor, altele decât cele menționate la alin. (1), se realizează exclusiv de către Parlament prin adoptarea legilor de interpretare.” Prin urmare, responsabil în cazul dat este Parlamentul și nicidecum MAI sau Ministerul Finanțelor.

În al doilea rând, potrivit aceluiași articol din *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017: „(5) Actul normativ se interpretează printr-un act normativ de aceeași categorie și forță juridică. (6) Actul normativ de interpretare nu are efecte retroactive, cu excepția cazurilor când prin interpretarea normelor de sancționare se creează o situație mai favorabilă.”

Prin urmare, chiar dacă **autoritatea Y** ar fi obținut o interpretare oficială a normelor pe care le-a invocat, actul de interpretare nu ar fi putut să fie aplicat **cetățeanului X**, întrucât aceasta ar fi fost o aplicare retroactivă a actului în cauză, ceea ce este interzis expres de lege.

Mai mult, în asemenea condiții, **autoritatea Y** ar fi încălcat și *principiul securității raporturilor juridice*, consacrat în art. 30 din *Codul administrativ* al RM, potrivit căruia:

(1) *Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.* (2) *Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.*

Generalizând asupra motivelor invocate de **autoritatea Y** în decizia prin care a respins cererea **cetățeanului X** de achitare a indemnizației unice de eliberare din serviciu, constatăm că ele sunt ilegale, nejustificate, neîntemeiate și denotă arbitrarul admis de aceasta, cu depășirea limitelor puterii discreționare și a competenței recunoscute de lege.

În același context, prezintă importanță și faptul că noțiunea de *soldă lunară* a fost aplicată atât până la intrarea în vigoare a Legii nr. 270/2018 (1 decembrie 2018), care a generat practic confuzia, cât și după (cel puțin până la suspendarea plăților), se poate presupune că în raport cu **cetățeanul X**, **autoritatea Y** a încălcat *principiul egalității de tratament*, consacrat în art. 23 din *Codul administrativ* al RM, conform căruia:

„(1) *Autoritățile publice și instanțele de judecată competente acționează respectând principiul egalității și nediscriminării.* (2) *Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv.* (3) *Atât în cadrul procedurii administrative, cât și în cadrul procedurii de contencios administrativ sau ca rezultat al acestora, nicio persoană nu poate beneficia de privilegii, nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligații pe motiv de rasă, origini familiale, sex, limbă, cetățenie, apartenență etnică, religie, convingeri politice sau ideologice, educație, situație economică, condiție socială.*”

Pe cale de consecință, atât timp cât **autoritatea Y** a refuzat să achite **cetățeanului X** indemnizația unică de eliberare din funcție, calculată deja conform standardelor recunoscute în materie, este de presupus că ea a admis în activitatea

sa un tratament diferențiat nejustificat și ilegal (discriminatoriu) față de acesta (raportat la tratamentul oferit altor persoane aflate în aceeași situație care au primit deja indemnizația), încălcând astfel grav normele constituționale care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a justiției [art. 16 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova*].

În concluzie, ținem să generalizăm următoarele idei importante deduse din cazul analizat:

- atât timp cât legea recunoaște expres anumite drepturi pentru cetățeni, autoritățile publice trebuie să fie extrem de atente când sunt solicitate să asigure realizarea sau respectarea acestora;

- dacă cetățenii invocă careva pretenții în aceste cazuri, atunci autoritățile urmează să-și dubleze vigilența, mai ales în situațiile în care refuză satisfacerea cererilor acestora;

- răspunsul lor în aceste cazuri nu trebuie să se limiteze doar la expunerea de motive justificative, ci neapărat trebuie să fie întemeiat pe norme legale concrete (de dorit exprese, în cazul în care recurg la limitarea/restrângerea anumitor drepturi);

- prin aceasta autoritățile ar reuși să evalueze și fundamenteze obiectiv legalitatea propriei activități administrative și, totodată, să prevină vătămarea drepturilor petiționarilor.

În speță, caracterul ilegal al activității administrative desfășurate de **autoritatea Y** este destul de relevant și de necontestat din mai multe perspective. Acest fapt ne vorbește despre lipsa de responsabilitate a autorității în cauză și atitudinea superficială a acesteia față de dreptul **cetățeanului X**. Unica speranță în această situație a fost calea contenciosului administrativ. Cu toate acestea, după cum vom vedea mai târziu, unele carențe ce grevează justiția administrativă nu permit persoanelor să-și apere efectiv drepturile vătămăte de către autorități și, pe cale de consecință, creează dificultăți majore în mecanismul de atragere la răspundere a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului.

## BIBLIOGRAFIE

1. *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018, în M. Of. nr. 309-320 din 17-08-2018 (modificat prin Legea nr. 175 din 11.11.21, MO302-306/10.12.21).

2. *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002, republicat în M. Of. nr. 66-75 din 01.02.2019 (modernizat în baza Legii nr. 133 din 15.11.18, MO467-479/14.12.18).

3. *Codul muncii al Republicii Moldova* nr. 154 din 28.03.2003, în M. Of. nr. 159-162 din 29.07.2003 (modificat prin Legea nr. 4 din 21.01.22, MO40-44/11.02.22).

4. *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994, republicată în M. Of. nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021 /MO238/01.10.2021).
5. *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, în M. Of. nr. 7-17 din 12.01.2018.
6. *Legea nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor*, în M. Of. nr. 129-130 din 30.09.2005 (modificată prin Legea nr. 49 din 12.03.20, MO 101/07.04.20).
7. *Legea nr. 219/2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri*, în M. Of. nr. 462-466 din 12.12.2018 (modificată prin Legea nr. 11 din 12.02.21, MO73/11.03.21).
8. *Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*, în M. Of. nr. 441-447 din 30.11.2018 (modificată prin Legea nr. 204 din 24.12.21, MO325-333/31.12.21).
9. Șevcenko I., *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități*, în *Materialele conferinței științifice „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”* (din 9 decembrie 2021), Chișinău 2022, p. 265.